



La OSCE: diálogo, cooperación y falta de voluntad política

Antonio Rubio Plo *

Tema: El decimocuarto Consejo Ministerial de la OSCE, celebrado en Bruselas, ha marcado el punto de partida de algunas reformas estructurales en la organización. Pero si no hay una mayor voluntad política de los Estados participantes, y de modo especial los de la UE, la OSCE, con todo un brillante historial iniciado con el Acta Final de Helsinki, puede quedar progresivamente marginada en el escenario de la seguridad europea.

Resumen: Pese a su amplia composición de 56 Estados participantes de Europa, América del norte y Asia central, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) no es una organización *de iure* sino un foro político sobre cuestiones de seguridad y, en consecuencia, sus actuaciones están supeditadas a la voluntad política de los Estados. Uno de los principales obstáculos para su buen funcionamiento es la existencia de *frozen conflicts*, en Moldavia y en el Cáucaso, y en los que Rusia es a la vez parte y mediadora. No cabe buscar soluciones que pasen por el secesionismo sino que hay que respetar la integridad territorial de cada uno de los Estados de la OSCE. Los problemas con Rusia no acaban aquí y tienen mucho que ver con el diferente enfoque en la recepción y puesta en práctica de los compromisos de la dimensión humana de la OSCE, los referentes a los derechos humanos y a la celebración de consultas electorales. Pese a las divergencias que pueden existir en este ámbito, la cooperación con Rusia debe seguir adelante en los ámbitos de las dimensiones político-militar y económica de la seguridad, dimensiones reducidas a un papel más secundario en la reciente trayectoria de la OSCE. Debería haber también una cooperación más efectiva entre la OSCE y la UE, pues casi la mitad de los miembros de la UE son Estados participantes, y no se debería desaprovechar la experiencia de la OSCE más allá de las fronteras de la UE, incluso en unos momentos en que la Unión quiere exportar estabilidad en su periferia por medio de la Política Europea de Vecindad.

Análisis: El Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), reunido en Bruselas los pasados 4 y 5 de diciembre en su decimocuarta sesión, no ha ocupado grandes titulares en los medios españoles, ni siquiera por el hecho de que España sea la encargada de presidir este amplio foro internacional a partir del 1 de enero de 2007. Pese a este desconocimiento generalizado en la opinión pública, el gran reto de la OSCE es encontrar su sitio en el inestable entorno de la seguridad global de nuestros días, aunque tenga tras de sí una aquilatada experiencia histórica. El proceso de Helsinki, abierto por la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1975, fue un elemento destacado de la época de la distensión que desembocaría en el final de la bipolarización en el Viejo Continente. Tras la guerra fría, el éxito de la CSCE aconsejó crear unas estructuras permanentes con el principal objetivo de ayudar a la transición de los países ex comunistas a la democracia y la economía de

* Historiador y analista de relaciones internacionales

mercado, y esa misma finalidad llevó al establecimiento de misiones sobre el terreno. En aras de una mayor visibilidad, se cambió incluso la denominación de CSCE por la de OSCE en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Budapest (1994), un cambio cosmético pues la "O" de organización no modificó ni su naturaleza jurídica ni el carácter políticamente vinculante de los principios y compromisos que constituyen su acervo. Sobre este particular, habría que añadir que Karel de Gucht, ministro de Exteriores belga y presidente en ejercicio en 2006, expuso acertadamente en el Consejo de Bruselas lo que es la OSCE: una especie de confederación de Estados soberanos e independientes dueños de sus decisiones y sus destinos. Lo que cada Estado esté dispuesto a aceptar individualmente redundará en beneficio del interés común. No parece, sin embargo, que exista la conciencia de pertenecer a una misma organización cuando la voluntad política brilla por su ausencia. Esa voluntad política, acompañada de los recursos presupuestarios correspondientes, daría más protagonismo y credibilidad a la OSCE que todas las reformas estructurales aunque éstas también sean necesarias.

La OSCE, organización de facto y foro político

Con independencia de la flexibilidad en su funcionamiento, aducida por algunos países como EEUU para no proporcionar el adecuado ropaje jurídico, la transformación de la OSCE en organización *de facto* descartó definitivamente un esquema jerárquico para lo que entonces se conocía como la arquitectura de seguridad europea. Ni la OTAN ni la UE tenían intención de subordinarse a la OSCE. No obstante, para contentar a Moscú, los Estados participantes debatirían en torno a un modelo común de seguridad europeo, algo que en la Cumbre de Estambul (1999) se materializó, entre otros aspectos, en una plataforma de seguridad cooperativa, en la que no sólo se excluía la jerarquización entre organizaciones sino también una división permanente del trabajo entre ellas. La especialización no significaba exclusividad, y en los modos de cooperación habría que estudiar caso por caso. Con estas decisiones, se hizo patente el fracaso del intento de Rusia de hacer de la OSCE una gran estructura de seguridad paneuropea. Antes bien, en esos años finales del siglo se aceleró la expansión hacia el este de la OTAN y la UE, verdadera aspiración de la gran mayoría de los países de Europa Central y Oriental. Pero no sólo fueron las decisiones políticas las que otorgaron un papel secundario a la OSCE. Este se impuso también por la vía de los hechos, en particular en los conflictos balcánicos de la década pasada: en 1991 fue la CE la encargada de mediar en los inicios de la crisis yugoslava; en 1997 la operación ALBA, destinada a devolver la estabilidad a Albania, dio incluso un papel preponderante a la letárgica UEO; y en 1999 la OSCE, que había asumido en Kosovo una misión de *peacekeeping* que ocultaba su nombre, tendría que dejar el campo libre a la OTAN. Falta de voluntad política y escasez de medios influyeron en estas opciones.

La OSCE está iniciando una reforma gradual de sus estructuras. ¿Significa esto que se transformará en organización *de iure*, con un carácter más centralizado? Rusia y los países de la CEI, que integran la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva o de Tashkent, suscribirían esta opción para darle un mayor realce en la escena internacional. Sin embargo, la OSCE no necesariamente se revitalizaría, pues una mayor burocratización la privaría de su flexibilidad política. En realidad, uno de sus puntos débiles es que muchos Estados participantes de Europa Central y Oriental la han visto siempre como una estructura que podía facilitarles asistencia en sus transiciones políticas y económica, en su camino hacia la UE y la OTAN. Una vez alcanzados estos objetivos, la OSCE ha tendido a configurarse como un foro secundario, lo que le lleva a incrementar su agenda y especializarse en cualquier tema novedoso de seguridad susceptible de cooperación con otras organizaciones, bien sea el control de las armas pequeñas y ligeras, la vigilancia de fronteras, el tráfico de seres humanos, la lucha contra la discriminación y la intolerancia... Una lista que tiende a incrementarse para demostrar que la OSCE abarca aspectos muy diversos de la seguridad global. Una agenda aumentada tiene además el efecto de establecer contactos, diálogo y algunas formas de

cooperación con las NNUU y diversas organizaciones regionales, que sí tienen una naturaleza jurídica de la que carece de la OSCE, algo que también debe influir en la aspiración de transformarla en una organización *stricto iure*. El que la OSCE se haya dotado en el Consejo Ministerial de Bruselas de un reglamento bastante detallado de funcionamiento interno y que se haya adoptado una nueva decisión relativa a la capacidad jurídica de la organización, podría hacernos creer que la OSCE está dando pasos hacia modificaciones en su estatuto. Sin embargo, la decisión 16 del Consejo tiene en cuenta la recomendación del Panel de Personas Eminentes para reforzar la efectividad de la OSCE (CIO.GAL/100/05, 27 de junio de 2005), y en la que se subraya la necesidad de elaborar una convención que reconozca la capacidad jurídica de la OSCE y garantice los correspondientes privilegios e inmunidades a sus funcionarios, pero en ningún caso esto cambiará el carácter políticamente vinculante de los compromisos de la OSCE. Por lo demás, creemos que hay un escollo difícilmente salvable para avanzar hacia un auténtico estatus de organización: la “congelación” del presupuesto. Si en organizaciones de mayor peso como la UE, esto es una realidad acuciante por los intereses domésticos de los Estados miembros, ¿qué cabría decir de la OSCE?

Rusia y los “frozen conflicts”

Los documentos de la organización la definen conforme a las funciones que puede realizar: “es un instrumento primario de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto” (Carta sobre la Seguridad Europea, II, 8). Sin embargo, sus mayores éxitos, entre la discreción y la labor callada, han sido en el campo de la diplomacia preventiva y en tareas de rehabilitación posconflicto, que también tienen un alcance preventivo. Entre estos logros podemos destacar las tareas del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, o de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos. Pero quizá el mayor valor de la OSCE es su condición de foro político sobre seguridad en sentido amplio para 56 países de Europa, América del norte y Asia Central, con independencia de que los Estados participantes quieran dar mayor o menor realce a dicho foro, pues desde 1999 no se celebra ninguna Cumbre, y en los Consejos Ministeriales se observa un progresivo aumento de la presencia de viceministros y subsecretarios. Son detalles que dan idea de una acusada falta de voluntad política que responde a muy diversas causas. Quizá una de las más profundas, denunciada por Karel de Gucht, sea una cierta complacencia de muchos Estados participantes con la presente situación geoestratégica de Europa, donde no observan riesgos de una gran confrontación como en los tiempos de la guerra fría. Esta complacencia desmiente, sin embargo, el carácter indivisible de la seguridad preconizado por la OSCE: dentro de los espacios euroatlántico y euroasiático existen ahora mismo áreas “no seguras”, pero que no interesan por igual a todos los Estados participantes. Se trata de los llamados *frozen conflicts* (región del Transdniéster, Abjazia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj), en los que Rusia juega un papel destacado, en los que hace a la vez de mediadora y parte interesada, pues no en vano estos territorios forman parte de su entorno estratégico del “extranjero próximo”. Es sabido que Moscú apoya a las fuerzas secesionistas, nostálgicas del pasado soviético, y mantiene tropas en estas zonas aduciendo que los focos rebeldes exigen su presencia como único medio de preservar su seguridad frente a los nacionalismos georgiano o moldavo. Incluso el futuro estatus de Kosovo, que podría llegar a ser un Estado independiente en un futuro próximo, es contemplado con interés por Moscú por si sirviera de precedente para el surgimiento de nuevos Estados en estas áreas de conflicto. Habría que argumentar que el secesionismo es incompatible con los principios de la OSCE desde que se formularan en el Acta Final de Helsinki, pues la organización ha defendido siempre la integridad territorial de los Estados y lo hace compatible con el ejercicio de la libre determinación, entendido éste como una amplia autonomía política o cultural que no rompe la unidad del país. En la OSCE la modificación de las fronteras sólo puede realizarse por medios pacíficos y no es éste el caso de los territorios de los *frozen conflicts*, donde el secesionismo está ligado a

una revuelta armada por mucho que pudiera alegarse que la mayoría de la población de dichos territorios refrendaría la secesión. En cualquier caso, la Federación Rusa debería mostrarse cautelosa ante soluciones que no pasen por el mantenimiento de la integridad territorial de otros Estados participantes, pues en su extenso territorio hay diversos focos de nacionalismo étnico que no se reducen a Chechenia. El apoyo o la pasividad frente al secesionismo es, por lo demás, una negación de los principios de soberanía estatal e integridad territorial, que Moscú siempre defendió ardientemente desde los inicios de la CSCE. Los acuerdos en estos conflictos pasarán por concesiones mutuas de las partes enfrentadas aunque dejando siempre a salvo el principio de la integridad territorial.

¿Valores euroatlánticos o euroasiáticos?

Detrás de estos temas hay además una cuestión de fondo: en el área de la OSCE hay quien contrapone valores euroatlánticos y euroasiáticos. Los compromisos con la democracia y el Estado de Derecho serían los mismos para todos los Estados participantes; no se negaría su valor universal pero su interpretación y puesta en práctica resultarían diferentes dependiendo de las diferentes regiones geográficas: no serían iguales en Alemania o Polonia que en el Cáucaso o Asia Central. Esto explica que las percepciones sobre la dimensión humana de la seguridad, en la que juega un papel destacado la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, puedan ser muy diferentes tanto en lo que afecta a los derechos humanos como a la supervisión de procesos electorales. Aquí la diferencia entre el oeste y este de Viena radica en que en un lado se ha desarrollado más la sociedad civil y proliferan las ONG, mientras que en otra se soportan más difícilmente las críticas al poder. La OSCE no puede abandonar, en ningún caso, a las ONG, tan ligadas a su propia historia, pues sería contradictorio con su concepto de la seguridad en la que, por primera vez, se ha dado un protagonismo al individuo, y no únicamente a los Estados.

Pero lo cierto es que en Rusia se ha acuñado incluso el término “democracia soberana”, empleado por un alto cargo de la Administración como Vladislav Surkov, sin olvidar que Sergei Ivanov, ministro de Defensa, se ha referido en alguna ocasión a la “democracia oriental”. Este relativismo en la interpretación de los valores democráticos tiende a crear más barreras psicológicas que la pertenencia o no a cualquier organización internacional que, por otra parte, es un derecho legítimo de los Estados en ejercicio de su soberanía, algo ya reconocido en el Acta Final de Helsinki. Por lo demás, los compromisos asumidos en la OSCE no pueden ser objeto de redefinición o modificación dependiendo de la zona geográfica en que nos encontremos. No hay valores euroatlánticos ni euroasiáticos. Los compromisos son idénticos para todos los Estados participantes y su cumplimiento, tal y como ha resaltado en Bruselas el secretario general de la OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, es a menudo cuestión de cambios progresivos en actitudes, culturas e instituciones. En cualquier caso, las discrepancias con Rusia no deben de ser obstáculo para la cooperación, pues eran mucho mayores en la guerra fría y, pese a todo, la CSCE pudo iniciar su andadura. Hay ámbitos en los que se puede cooperar con Rusia-dentro y fuera de la OSCE –como el tráfico de drogas y de seres humanos, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y la seguridad energética–.

Revitalizar la dimensión político-militar

Los *frozen conflicts* acaban afectando además a la credibilidad de la dimensión político-militar de la seguridad en la OSCE. Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFC) iniciadas en el Acta Final de Helsinki abrieron el camino para ese hito en la seguridad cooperativa que es el tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa (FACE), un tratado que, en su versión renovada de 1999, encuentra obstáculos para su ratificación, sobre todo por parte de Washington, por el hecho de que las tropas rusas no han completado su retirada de las zonas de *frozen conflicts* conforme a los compromisos asumidos en la Cumbre de la OSCE en Estambul.

Por otra parte, cabe señalar que las MFC demostraron su utilidad al contribuir con sus métodos de transparencia y verificación al estallido de un conflicto a gran escala en la Europa de la guerra fría. Estaban pensadas para prevenir conflictos interestatales, mas ahora los conflictos tienden a ser intraestatales. Haría falta una nueva generación de MFC de carácter regional o subregional. Dichas medidas tendrían que tener acomodo más allá de las fronteras de la OTAN y la UE, con lo que nos situamos nuevamente en el espacio de los *frozen conflicts*, en el que la colaboración de Rusia se hace indispensable, pero también la de la UE: una misión de *peacekeeping*, con el respaldo internacional necesario, tendrá credibilidad si participara la Unión junto a países de la CEI. Pero hoy por hoy nos encontramos con una barrera geopolítica, o si se quiere psicológica. Nos referimos a la desconfianza de Moscú a que fuerzas occidentales entren en el que fuera territorio de la URSS. La política exterior rusa parece no haber renunciado al concepto de “área de influencia”, por mucho que destacados documentos de la OSCE, como la Carta sobre la Seguridad Europea (II, 7), afirmen que ningún Estado podrá considerar parte alguna del área de la OSCE como su propia esfera de influencia. Como afirma Robert Cooper en *The Breaking of Nations*, Rusia es un Estado moderno en cuya concepción de la seguridad sigue teniendo un papel preponderante la geopolítica. Está lejos de haber asumido la idea posmoderna –que comparte la UE– de que la seguridad se basa en la cooperación y en la existencia de un espacio democrático común. Por ejemplo, Moscú podría entender que haya tropas francesas e italianas para la pacificación del Líbano, pero difícilmente puede concebir su presencia en el Cáucaso meridional o en Moldavia. De ahí la importancia que debería revestir la cooperación en materia de seguridad entre Rusia y la UE por medio de la búsqueda de algún tipo de coordinación entre la PESD y la doctrina estratégica rusa, sobre todo cuando se acerca el momento de renovar el acuerdo de asociación con Rusia que debe dar lugar a cuatro espacios comunes de asociación, y entre ellos está el de seguridad.

Además, otra de las instituciones de la OSCE, el Foro para la Cooperación en materia de Seguridad (FCS), está infrautilizada y quizá influya bastante el que la inmensa mayoría de los Estados participantes esté asociada a estructuras de la OTAN como el Consejo de Asociación Euroatlántico y la Asociación para la Paz. El FCS ha producido, no obstante, importantes documentos políticamente vinculantes, entre los que destaca el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, algunas de cuyas secciones presentan contenidos bastante reiterativos respecto de otros documentos de la organización. No obstante, la gran aportación del Código, destacada por ese máximo especialista de la OSCE que es Victor Yves Ghebali, es que contiene dos secciones sobre la seguridad en el ámbito intraestatal, que la organización no considera un asunto interno sino un interés legítimo y directo de todos los Estados participantes, dada su posible incidencia sobre los derechos humanos y libertades fundamentales. Las secciones VII y VIII, consagradas al control político democrático de las fuerzas armadas, constituyeron toda una innovación en compromisos internacionales asumidos por los Estados, pero han sido afectados en su difusión por la falta de visibilidad del FCS y de la OSCE en general. Convendría hacer una reforma del Código de Conducta y limarlo de reiteraciones innecesarias, y situar en lugar destacado todo lo referente a la seguridad político-militar en el ámbito intraestatal. Una tarea mucho más ambiciosa podría ser un Código de carácter global, que abarcara todas las dimensiones de la seguridad, pero dado el extraordinario desarrollo del acervo de la OSCE en la dimensión humana y el menor alcance de la dimensión económica, los resultados no serían muy satisfactorios.

La UE, competidora de la OSCE

Por su incidencia en el espacio territorial de la OSCE, hay que subrayar que la UE acaba de elaborar los respectivos Planes de Acción para Georgia, Armenia y Azerbaiyán en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV). La Unión está más presente en el área de la OSCE y tiende a extenderse a Asia Central, pero por mucho que la UE califique a la OSCE de “actor indispensable en el escenario de la seguridad europea”, tal y como hizo

en el Consejo Ministerial de Bruselas, existe el riesgo de que los ambiciosos objetivos del PEV, con sus aspiraciones de armonización política y económica en la periferia europea, termine marginando a la OSCE y no sepa aprovechar la experiencia y la presencia que ha desarrollado la organización en territorios de países no pertenecientes a la UE. Es cierto que la OSCE y la UE podrían cooperar en el ámbito de la dimensión económica de la seguridad, en particular en temas como la seguridad energética, el cambio climático o la gestión del agua. Recordemos que el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental (2003) facilita posibilidades para que ambas organizaciones trabajen juntas, pero mientras los Estados participantes no quieran dar un mayor realce al Foro Económico, que se reúne anualmente en Praga, la dimensión económica de la seguridad seguirá siendo un asunto marginal prácticamente reducido a la celebración de unos cuantos seminarios de expertos. También aquí sigue faltando voluntad política para asignar un mayor papel a la OSCE en la cooperación con organizaciones económicas internacionales. Tal habría sido el deseo de Rusia pero la UE, toda una potencia económica paneuropea con su red presente y futura de países asociados, no parece ver las cosas del mismo modo.

Hay que señalar que en el escenario de la seguridad europea la verdadera competidora de la OSCE no es la OTAN, a la que algunos califican de “OSCE con dientes” a causa de sus problemas internos y el debate sobre su futuro. La gran competidora es en realidad la UE, quien se está alzando progresivamente con la primacía en la arquitectura institucional europea. La Unión se limita a menudo a expresar en sus documentos la importancia de los valores, normas y principios de la OSCE, pero en el terreno práctico la cooperación puede quedar reducida a la mínima expresión. La tentación es fuerte desde el momento en que la UE quiere salir al paso de los reproches de ser una enana en política exterior, y desarrolla así una “huída hacia delante” asumiendo funciones de prevención de conflictos, gestión de crisis o de rehabilitación posconflicto, al tiempo que entra en áreas de su periferia al considerar que su seguridad está ligada a la de sus vecinos. Hay quien piensa, sin embargo, que tanto la OTAN como la UE no pueden seguir ampliándose indefinidamente hacia el este y, en consecuencia, tendrían que dejar trabajo para la OSCE en el Cáucaso o en Asia Central. Se ha afirmado incluso que sería conveniente fijar una distribución de tareas entre las organizaciones. Quizá esta complementariedad podría alcanzarse con la OTAN, sometida a un *test* de credibilidad en Afganistán, un socio de cooperación de la OSCE, pero en el caso de la UE y, conforme se estrechen las relaciones con Rusia, su peso e influencia tenderán a ser más relevantes en el espacio postsoviético. ¿Qué papel quedará para la OSCE? Dependerá una vez más de la voluntad política de los miembros de la Unión que constituyen casi la mitad de los Estados participantes en la OSCE.

Conclusión: Más allá de su brillante pasado histórico, la OSCE sigue perdiendo protagonismo y visibilidad en el escenario de seguridad europeo. Entre las causas destacan la falta de voluntad política de muchos Estados participantes, que vieron en ella una vía de paso para acceder a la UE o la OTAN, a lo que se unen las carencias presupuestarias que también son consecuencia de la falta de voluntad política. La OSCE será lo que los Estados participantes quieran que sea. A ellos corresponde darle un papel más destacado en el Cáucaso o Asia Central, en adecuada complementariedad con la UE. En cualquier caso, la OSCE tendría que ser el gran foro de diálogo y cooperación entre los países occidentales y Rusia, en beneficio de la propia seguridad en el continente. Un auténtico foro complementario de las iniciativas y asociaciones entre la UE, la OTAN y Rusia.

Antonio R. Rubio Plo
Historiador y analista de relaciones internacionales